| | |
|---|---|
| **SENADO**<br>**SECRETARIA**<br>DIRECCION GENERAL DE COMISIONES | XLIVa. LEGISLATURA<br>PRIMER PERIODO |
| | CARPETA Nº 101 DE 1995 |
| COMISION DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA | DISTRIBUIDO Nº 71 DE 1995 |
| MARZO DE 1995 | SIN CORREGIR POR LOS ORADORES |

# RIEGO, DRENAJE Y REGULACION DE AGUAS

**Se declaran de interés público**

---

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 30 DE MARZO DE 1995

## A S I S T E N C I A

| | |
|---|---|
| Preside | : Senador Carlos Julio Pereyra |
| Miembros | : Senadores José Andújar, Reinaldo Gargano, Nicolás Storace y Orlando Virgili |
| Invitados especiales | : Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, técnico agrónomo Carlos E. Gasparri y asesores, ingeniero agrónomo Diego Payssé y doctor Arturo Navarro |
| Secretaria | : Lydia El Helou |
| Ayudante de Comisión | : Alberto Martínez Payssé |

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 19 minutos)

Recibimos en el día de hoy al señor ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y sus asesores.

El objeto de la invitación que le hemos cursado es el de tener un contacto inicial, ya que esta es la segunda sesión que realiza esta Comisión. En oportunidad de constituirse la misma se sugirió que asistiera el señor ministro, a fin de comenzar un diálogo que, seguramente --así lo deseamos--, va a durar mucho tiempo.

Entonces, le daremos, en primer término, la palabra al señor ministro, a los efectos de que nos manifieste sus propósitos, ideas y los problemas atinentes a su Cartera.

**SEÑOR MINISTRO.-** Antes que nada quiero agradecer la invitación que me han cursado los señores senadores.

En tal sentido, la Comisión ha solicitado mi presencia a los efectos de tratar un tema realmente importante para el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, como lo es una ley de riego.

Hoy estamos comenzando un período de gobierno en el cual se aspira impulsar todo el aparato productivo del país, a fin de poder insertarlo a nivel de las exportaciones en el contexto internacional. Es decir que se trata de reafirmar una vez más el país productivo que hemos deseado siempre. Dentro de este tema, también debemos analizar los mecanismos que debemos poner en práctica para lograr este objetivo.

Hace un rato, en una charla informal con los señores senadores, hablábamos de la gran cantidad de aspectos que debemos coordinar para alcanzar un resultado productivo a nivel agropecuario, lechero y de la granja. Uno de los puntos fundamentales, que es común para todas las áreas, es aquel que tiene que ver con el riego. Por otro lado, podemos, sí, buscar nuevos mercados en la producción agropecuaria, abaratamiento de los insumos, estructurar elementos de transferencia de tecnología, así como el salto cualitativo y productivo que se

puede dar. En este último aspecto, entendemos que el riego es uno de los puntos fundamentales.

Por estas razones, queremos decir que sentimos una gran satisfacción porque existe preocupación sobre un elemento que puede representar una palanca a los efectos de dinamizar la actividad agropecuaria. Asimismo, esperamos concurrir a muchas sesiones como ésta, a fin de analizar nuestro sector, intentando encontrar un espacio jurídico para potencializar su producción.

En estos días al frente del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, lamentablemente no he podido analizar en profundidad el tema en cuestión, pero no quise obviar el llamado, ni solicitar que se prorrogara por unos días, ya que entiendo que este asunto es de gran importancia y, por lo tanto, era bueno concurrir para comenzar a estudiarlo.

En este sentido, he venido acompañado de asesores como el doctor Navarro, quien es actualmente director general de Relaciones Exteriores. A mi entender, su asistencia era conveniente porque ha pertenecido al área jurídica del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca durante muchos años y conoce muy bien la ley de riego. Asimismo, se encuentra aquí también el ingeniero Paysée, quien es uno de los principales integrantes del "staff" que atiende todo lo atinente a riego en nuestra Cartera.

Por otra parte, quiero hacer notar que la búsqueda de una ley de riego no es de hoy, de ayer ni de antes de ayer, sino que hace muchos años que intentamos lograrla. En tal sentido, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, en 1993, presentó un proyecto de ley que luego fue modificado. Posteriormente, en 1994, en forma extraoficial se integró una iniciativa con pequeñas modificaciones a nivel del Senado.

Hoy venimos aquí a presentar otro proyecto, que en muchos aspectos es similar a los que mencionamos recién. Todo esto quedó pendiente el año pasado por ciertas dificultades que se plantearon entre los Ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca y de Economía y Finanzas. Habían algunos aspectos en los que ambas Carteras no coincidían, por lo que el proyecto no pudo ser enviado en forma definitiva.

Si realizamos una comparación entre los proyectos que se

plantearon en 1993 y 1994 y el que traemos hoy, encontraremos una diferencia --que en lo personal no compartimos-- que tiene que ver con el artículo 14. En esta disposición se hace forzosa la explotación del riego en áreas que pueden estar involucrando la zona o la región donde haya una posibilidad de hacerlo.

En resumen, creo que estos son los aspectos más destacables de este proyecto de alternativa que hoy tenemos aquí.

Asimismo, quiero decir que en el día de hoy he mantenido contactos con representantes del Ministerio de Economía y Finanzas en el sentido de realizar un estudio relativo al proyecto elaborado en 1994. Al respecto, seguramente en 90 días estaremos presentando al Senado el proyecto de 1994 con las respectivas modificaciones.

El punto 14 --que es el tema central que no comparto-- no fue aceptado por los propios productores en los proyectos presentados en 1993 y 1994 por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Quiero aclarar que la iniciativa propuesta por el Ministerio en 1993 contaba con el aval de las gremiales arroceras, de la Asociación Rural del Uruguay, etcétera. La que se elaboró en 1994 venía acompañada de un proyecto previo que realizaba un ajuste. Lo que se planteó como modificación a este trabajo era una mayor presencia del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca sobre la ley y no tanto de la Cartera de Transporte y Obras Públicas. Pensamos que nuestro Ministerio debe tener una mayor incidencia al respecto, habida cuenta de que estamos tomando este factor como un elemento de la cadena productiva y no se trata simplemente del manejo de las aguas. Quizás le esté faltando al proyecto de 1994 o al que podamos elaborar en estos días. De acuerdo con lo que he leído, los sectores productivos no estarían en desacuerdo con el de 1993. Reitero que este artículo 14 no va a tener el consenso de las gremiales productivas, por lo que habría que buscar una solución alternativa.

Esta iniciativa profundiza bastante en aspectos que quizás podrían eliminarse, tal como la determinación de las formas de funcionamiento de las sociedades que se pueden realizar a nivel de riego. Creo que las leyes comerciales de alguna manera establecen lo relativo a las actividades empresariales.

Por otra parte, quiero destacar que el proyecto realizado por parte del Ministerio prevé la creación de un fondo económico en la ley de riego. De esta forma, se podrían realizar donaciones que serían volcadas no a las arcas del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca sino directamente a ese fondo, significando un factor multiplicador de posibles beneficios. En este momento, en lo que tiene que ver con iniciativas similares, se están volcando fondos para los sectores productivos, afectándolos a obras concretas y que, por lo tanto, en el día de mañana van a tener una cuota parte de retorno.

De modo que si podemos lograr esto en una ley de riego, los fondos retornarán y no perderán la orientación que se pensó en un principio.

SEÑOR PAYSEE.- Quiero expresar que el proyecto sobre riego está parcialmente financiado por el Banco Mundial. En ese aspecto, es de destacar que desde junio del año pasado tenemos fondos disponibles para ejercer acciones en materia de promoción y desarrollo de inversiones en riego. Hasta el momento este Programa ha funcionado muy bien, si bien hemos observado una serie de limitantes que es bueno tener en cuenta, ya que podrían ser solucionadas por intermedio de una ley relativa al riego. Los problemas que hemos tenido están vinculados fundamentalmente con la organización de los productores, ya que no hay una norma jurídica que dé personería jurídica a las sociedades de regantes o comunidades de usuarios. Como consecuencia de ello, ha sido bastante caótica su forma de organización. Es así que algunos grupos de interés económico han formado sociedades anónimas que están fuera de contexto. Lo ideal sería que la comunidad de regantes creara una sociedad de usuarios con personería jurídica, tal como está previsto en casi todos los proyectos de ley que se han presentado.

Otro elemento que ha significado una limitación es el hecho de no estar definidos los asuntos relativos al dominio del agua, lo que ha generado bastantes problemas a la Dirección Nacional de Hidrografía, ya que muchas veces ha habido una serie de juicios entre los productores y el Estado, por una falta de definición en cuanto a este concepto. El proyecto de 1994 es más claro en cuanto a las definiciones del dominio del agua que los que fueron presentados anteriormente.

Asimismo, hemos tenido problemas en materia de servidumbre

forzosa de presa o de inundación. Como lo debe saber el señor senador Virgili, existía un proyecto para la zona de Cerrillos que tuvimos que descartar porque la inundación afectaba a unas pocas hectáreas de productores que no tenían interés en participar del proyecto. Precisamente, al no tener elementos normativos que nos permitieran efectuar una acción rápida, tuvimos que descartar esa alternativa --que era la mejor desde el punto de vista técnico-- y buscar otras que no eran las más convenientes desde la óptica económica.

Las tres características enumeradas serían las más importantes a tener en cuenta, en función de las necesidades apremiantes de contar ahora con una ley de riego en nuestro país.

Asimismo, es un hecho que estamos generando devoluciones de dinero por parte de los productores. Cabe indicar que en el proyecto de riego, estamos haciendo las obras por cuenta de los productores, pero les pedimos una recuperación de los costos, en distintos porcentajes. En algunos casos --como por ejemplo en el de las perforaciones para aguas subterráneas--, estamos generando un flujo financiero que queremos encauzar. Actualmente, lo tenemos en una cuenta corriente en el Banco de la República Oriental del Uruguay, aunque lo lógico sería que estuviera formando parte de un fondo de desarrollo de riego y drenaje, tal como figuraba en el proyecto de ley del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca presentado en el año 1994.

Estos son los principales conceptos que quería hacer conocer desde el punto de vista de nuestras necesidades como ejecutores de un programa de riego.

**SEÑOR NAVARRO.-** Personalmente, quisiera dar unidad a lo que el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca había planteado en anteriores sesiones de la Comisión en la pasada legislatura, a las que concurrimos con el entonces secretario de Estado, ingeniero Cibils. En esas oportunidades, analizamos el proyecto que había presentado el Ministerio y que ya contaba con media sanción parlamentaria. Dicha iniciativa --a nuestro juicio mejor-- contaba con el apoyo de las principales gremiales del país, es decir, la Asociación Rural del Uruguay, la Federación Rural del Uruguay, la Confederación Granjera, la Asociación de Colonos, la Comisión Arrocera, la Comisión de Productores de Leche, etcétera. A ese respecto, debo decir que la Subcomisión que trabajó con delegados de todos los organismos del Estado,

lo confrontó con la opinión de dichas gremiales antes de que fuera elevado al Poder Ejecutivo, oportunidad en la que el Ministerio lo hizo suyo.

Una de las principales características del proyecto que sufrió modificación fue la de darle al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca mayor protagonismo que el que tenía originalmente. Eso se hizo sobre la base de distribución de competencias, vigente a partir de un decreto de 1974. En él se especifica que en materia de aguas, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, a través de la Dirección Nacional de Hidrografía, tiene competencia en el régimen y utilización de los cursos de agua de uso público. Quiere decir que esa dependencia es la administradora de los recursos de agua a nivel general, no sólo para agricultura, sino para otro tipo de uso. En lo que respecta al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca se especifica, a través de ese proyecto de ley, que le corresponde la conservación, mejoramiento y recuperación de suelos, el riego, drenaje y aprovechamiento de agua a los fines agropecuarios. De modo que al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, específica y exclusivamente, se le atribuyen esas competencias mediante ese decreto.

En ese marco, y al amparo de esa disposición, es que el Ministerio reivindica un protagonismo mayor en la administración de este recurso con fines agropecuarios.

Otro punto --al que ya hacía referencia al señor ministro Gasparri-- es el que se relaciona con aquellos elementos discrepantes respecto al proyecto de ley ya planteado. Un aspecto fundamental es que en la iniciativa anterior no se analiza la naturaleza jurídica de las aguas. En el proyecto del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca --y todas las gremiales agropecuarias lo apoyan-- se procura que se clarifique y determine claramente cuáles son las aguas privadas y cuáles las públicas. Eso ha llevado a que en los Tribunales de Apelaciones y de lo Contencioso Administrativo existan discrepancias pues, lógicamente, existe más de una biblioteca con respecto a las interpretaciones dadas. El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca comparte plenamente lo que hasta el momento ha interpretado el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, es decir, que todo aquello que, previo a la aprobación del Código de Aguas, no había pasado a la propiedad privada, es público. De modo que está muy bien definido que la administración de las aguas permanentes superficiales es

pública. Eso posibilita que la Dirección Nacional de Hidrografía y el Estado puedan administrar un recurso tan importante como el de que se trata. Si no se dice y clarifica ese aspecto, continuaremos con las ambigüedades existentes hasta el momento, lo que dificulta tremendamente la posibilidad de que el Estado pueda otorgar permisos y concesiones. Precisamente, éstos se hacen cuando se trata de un bien público: pero si después de que se otorga una concesión o un permiso para hacer un canal o una represa se comienza a discutir si el Estado tenía derecho o no para otorgarlos --como ha ocurrido en estos momentos que se han realizado concesiones y permisos otorgados hace ya algún tiempo--, no incrementaremos la inversión ni la producción. Es evidente que si la ambigüedad es tan grande, nadie va a construir ni a invertir sobre un tembladeral jurídico respecto a quién pertenecen las aguas. Si el Estado me otorga una concesión o permiso para utilizar un curso de agua, pero luego me dice que es privado y tengo que ir a negociar con ese sector, no sabré dónde termina la inversión ni con quién tengo que ir a negociar para utilizar ese recurso. Precisamente, en el proyecto que se ha presentado, ese aspecto no figura. A nuestro juicio, es fundamental clarificar ese punto para dar seguridad, reitero, a la inversión.

Otro aspecto en el que existe discrepancia, es que si bien hay que dar incentivos para que se utilicen las tierras donde hay obras para el riego muy importantes, que pertenecen al Estado, es necesario proceder a través de la legislación tributaria u otros tipos de beneficios, y no mediante un instrumento como el arrendamiento forzoso, cuya constitucionalidad ha sido puesta en duda.

Asimismo, existe un tema muy importante, como lo es el de las comunidades de regantes. Estas responden a la necesidad de que existan sociedades no sólo de regantes --porque el proyecto de ley se centra en este tema, no así el del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca-- sino comunidades de usuarios. Precisamente, a veces pueden ser comunidades de regantes, pero en otras ocasiones puede tratarse de otras, para otro tipo de obras hidráulicas, como por ejemplo de desagüe, que son muy grandes y que necesitan un mantenimiento por parte de un grupo de productores. Es evidente que las obras de desagüe se hacen, pero luego no se pueden dejar abandonadas, porque entonces no cumplen con la función para la que fueron realizadas. Lo mismo sucede con el riego, el drenaje, los muros de contención; en

una palabra, obras que sirvan para regular los cursos de agua y que hayan sido aprobadas como corresponde. Sin embargo, puede haber comunidades para cada una de esas actividades. Las comunidades de regantes responden a realidades distintas a las de una sociedad comercial, por lo que no podemos introducir a los productores en sociedades anónimas, colectivas o comerciales.

Muchas veces los productores se reúnen para hacer esas obras, no por interés de lucro, sino para poder utilizar los beneficios que aquéllas les aportan, ya sea para regular un riego, para construir una presa y tener abastecimiento o para poder drenar rápidamente su campo. Además, no podemos incluirlos en las sociedades comerciales --que son una especie de chaleco de fuerza-- ya que implicaría un gran costo para los productores. Por otra parte, estos no están relacionados con esa temática. Me refiero a lo que exige el funcionamiento de una sociedad anónima.

La ley de sociedades comerciales tiene dos excepciones: los consorcios y los grupos de interés económico. Los consorcios no tienen ni siquiera personería jurídica; estas agrupaciones de productores necesitan personería jurídica para poder contratar con el Estado o con organismos internacionales. La única figura que hemos podido utilizar hasta ahora es la relativa a los grupos de interés económico, que tienen personería jurídica y son de muy rápida constitución. Por medio de un contrato social ya se tiene personería jurídica, a pesar de que han sido creadas con otro fin. No cumplen exactamente con lo que deberían ser las comunidades de regantes, pero los hemos utilizado con algunos agrupamientos de productores en los proyectos de riego que están a cargo de la oficina que dirige el ingeniero Payssé. Esta es la forma en que hemos tratado de solucionar ese inconveniente. De todos modos, lo mejor son las comunidades de regantes, porque tienen una legislación comparada muy amplia; en ese sentido, podemos señalar a España, Francia, Chile, Perú. En todos los países donde el tema del agua es fundamental, las comunidades de regantes juegan un papel importante. Jurídicamente, existieron en nuestro país durante toda la vigencia del Código Rural. Después que fue derogado el capítulo III de este último por el Código de Aguas, también se derogó la parte relativa al riego, porque se entendió que este Código respondía a un determinado objetivo. Toda la legislación de riego que integraba el Código Rural quedó derogada y nunca se plasmó en una ley de riego.

A partir del año 1978, en que se aprobó el Código de Aguas, hasta el día de hoy ha habido una escasez de normativa en la materia y se está a la espera de la ley de riego.

Con respecto a la comunidad de regantes, además de la personería jurídica y de una serie de características, también debemos mencionar el tema de los jurados. Estos son una presencia de la justicia inmediata que existe en toda la legislación comparada y que nosotros debemos tener. Hemos sufrido esta situación en muchas ocasiones, puesto que nos hemos encontrado con que los problemas del agua no se pueden elevar al jerarca del Juzgado de 1ª Instancia para que analice el problema. Esto quiere decir que los jurados, tal como están planteados, tienen como fin resolver los problemas de hecho --no de derecho-- en forma inmediata. Todo lo relacionado con el riego o la administración del agua debe resolverse en cuestión de horas; no se puede demorar en cuestiones de trámite, menos aún si nos encontramos en el mes de enero con una feria judicial, que es cuando la necesidad del riego llega a su máxima expresión.

Además, debemos recordar que con los jurados el trámite es rápido y verbal, tal cómo está previsto, integrados fundamentalmente por productores, no por juristas. Los análisis de derecho se hacen en otra instancia, pero los análisis de hecho tienen que ver con problemas de sanciones por infracciones o con la reglamentación o estatutos de las propias comunidades de regantes. A partir del Tribunal de las Aguas de Valencia, sabemos que todos los tribunales están integrados por los propios productores y no por gente de derecho ni profesionales en la materia. Se trata de una primera instancia rápida e inmediata para dirimir el tema. En el proyecto de ley que se ha presentado se habla de sociedades y no de comunidades a pesar de que internacionalmente se utiliza la expresión "comunidades". De los tres organismos que se plantean en esas comunidades, es decir, la Asamblea, el Directorio y los Jurados, se prescindió de estos últimos. Nosotros entendemos que es una instancia muy importante para el productor, a fin de resolver rápidamente los problemas.

El otro punto que deseo mencionar es que en el proyecto de ley se ajustan determinadas normas, dada la experiencia que se ha recogido con respecto al funcionamiento.

Luego del Código de Aguas, se aprobó una enmienda a éste

al crear la servidumbre de inundación en las obras de presa. Lo que sucedió es que en los casos en que había servidumbre para la constitución de las presas, también tenía que haberla en la constitución de la inundación, porque una cosa era complementaria de la otra. Pero, en aquel momento, si bien se entendía que era necesario contar con un trámite urgente para la constitución de servidumbres como la del acueducto, no se justificaba que también existiera trámite urgente para la constitución de presas y de servidumbres de inundación. Si era necesario abrir un canal rápidamente, se hacía en cuestión de días, mientras que una presa o una inundación se puede prever en el día. Lo que sucede es que el funcionamiento de la justicia es bastante más lento de lo que nosotros pensábamos. Muchas veces, los trámites de servidumbre llevan algunos años y se posterga en mucho tiempo la posibilidad de realizar obras. Esto nos lleva a que de pronto haya productores o grupos de éstos que no puedan utilizar los fondos de organismos internacionales, porque los plazos no alcanzan. Nadie puede decir que determinada servidumbre estará pronta en un año o dos años, porque se puede insumir un tiempo de cinco o seis años para constituir una servidumbre. Por lo tanto, pensamos que es necesario ajustar estos aspectos porque, indiscutiblemente, son importantes.

Asimismo, pensamos que es necesario crear una comisión nacional que reúna a los ministerios más importantes a los efectos de que sea el asesor inmediato del Poder Ejecutivo. Se desea que cuando los productores necesitan obtener un certificado o la aprobación de un proyecto para realizar algo, no tengan que andar deambulando de un ministerio a otro y, quizás, encontrándose con que la asesoría de un ministerio no coincide con la de otro. Concretamente, queremos que se canalice todo a través de una comisión nacional que analice el tema en todas sus facetas y sea el único lugar al que tenga que ir el productor a presentar sus proyectos. Dicha Comisión, a su vez, tendría que asesorar al Poder Ejecutivo en todo lo que tenga que ver con la administración de un recurso tan importante como es el agua.

Esto es lo fundamental que deseaba expresar. Aclaro que no deseo repetir conceptos que ya manifesté en anteriores oportunidades con respecto al proyecto de ley, cuando se lo analizó más pormenorizadamente, es decir, estudiando cada artículo. Esto figura en un repartido que nos condujo a este análisis. Desde ya, nos ponemos a las órdenes de los señores

senadores para evacuar cualquier duda.

Por último, deseo hacer hincapié en las dificultades que hemos tenido desde el punto de vista jurídico cuando nos encontramos con ofrecimientos de organismos internacionales o con aportes de fondos para obras de esta naturaleza. En esos casos, lógicamente, nos preguntamos qué legislación de riego existe en la materia, a fin de garantizar el pago, el acuerdo y las garantías que existen, entre otros aspectos.Concretamente, nos preguntamos acerca de los instrumentos políticos con que se pueden manejar estas inversiones. En realidad, nos deja bastante mal parados decir que en nuestro país no hay una ley de riego. Por ese motivo -- dado que actualmente nos manejamos con el Código de Aguas y con algunas normas complementarias-- entendemos que no podemos continuar --ya llevamos casi 15 años así-- sin una legislación de riego.

**SEÑOR VIRGILI.-** Ante todo, quiero señalar que me resulta sumamente agradable la diligencia con que el señor ministro y sus asesores han respondido a la invitación cursada por esta Comisión.

Por cierto que el tema es muy importante. Quienes vivimos en una zona en que se hace un laboreo intensivo de la tierra, sabemos de la necesidad del riego. Somos conscientes, además, de que en otros lugares donde se planta, por ejemplo, arroz y otros productos, también se necesita el agua, cosa que recordamos en nuestro pasaje por UTE, puesto que nos preocupamos por hacer llegar la energía a esas zonas a los efectos de que fuera más viable la utilización de bombas y otros implementos.

Nos preocupa mucho lo que hemos escuchado en el día de hoy, porque el tema no puede tener más dilaciones, ya que nuestro país ha comenzado a introducirse en un mercado en el que tiene que participar activamente. Pero todos sabemos que hay lugares en los que si no se tiene agua, no es posible participar. Tanto el señor senador Andújar como quien habla estamos convencidos de que en nuestro departamento hay elementos importantes para poder participar en el comercio con los países vecinos. También para esto el agua es imprescindible. No se puede vender a nadie si, por lo menos, no se tiene la seguridad de que podrá disponer de agua para que esa plantación funcione.

cb.11

Luego de haber escuchado al señor Navarro, comprendemos que las dificultades son de orden legal, jurídico: pero no creemos que sea posible obstruir las posibilidades de progreso. Aquí, por encima de distinciones políticas, todos tenemos un único objetivo: que el país funcione. Sin embargo, hace ya quince años que se está tratando el tema, lo cual parece bastante absurdo. Seguramente, cuando un paisano de Los Cerrillos, de Canelones o de El Colorado se entere de esto va a decir que somos incapaces. De ahí el adjetivo que se ha utilizado para llamar a los políticos. Hablemos con claridad. Parecería que somos incapaces de hacer cosas tan necesarias que permitan poner al país en funcionamiento. Nosotros hemos participado en nuestro departamento en la fruticultura, la viticultura, la horticultura, la vitivinicultura y en la lechería, esto es, en un trabajo denodado como el de la granja; pero es evidente que si también no participamos de la tecnología, no podremos competir.

Esto me alarma, un poco me deja una sensación de impotencia. Tal vez yo vea el tema con ilusiones desmedidas, por haber trabajado durante sesenta y seis años en un medio en el que es fácil advertir el trabajo y el esfuerzo de la gente. Conozco, como decía el señor Payseé, los problemas de Los Cerrillos y El Colorado. Se trata de que no es posible hacer el riego tan ansiado porque, seguramente, las aguas del lago artificial que se va a crear pasan fronteras y se introducen en la tierra de otro señor que quiere aprovechar la oportunidad para cobrar su campo, no a los valores reales, sino por el usufructo. Se podrá decir, que en cierta forma, esa persona obstaculiza el progreso; pero legalmente le asiste la razón. Uno podrá llamarlo a la realidad y pedirle que deponga su postura, pero no sabemos si se podrá convencer o no. Creo, pues, que legalmente tenemos que instrumentar normas para hacerlo. Entiendo que el esfuerzo que pongamos en esto tendrá sus creces en el futuro. Soy hombre nuevo en la actividad legislativa; mi vida no ha sido otra cosa que el trabajo ejecutivo. El Parlamento es otra cosa; pero entiendo que éste es tan necesario como la ejecutividad. Frente a estos acontecimientos pienso en el señor ministro que está trabajando junto con sus asesores y que hoy se encuentra con que la gente pide ayuda para poder regar sus plantaciones. Creo que la única respuesta que puede dar es que la ley no la faculta. Precisamente, esta es mi preocupación.

Pido excusas por esta dilatada intervención que el único

sentido que tiene es expresar la preocupación que permanentemente hemos manifestado los hombres de campo que hemos participado de este trabajo. Me parece, entonces, que tenemos que aguzar el ingenio para encontrar una solución a estas trabas jurídicas circunstanciales. Por ello invito a todos a que nos pongamos a trabajar, con cariño y con fe, sabiendo de antemano que lo estaremos haciendo por algo muy importante. Este país se defiende y sale adelante con su tierra --y también nuestro departamento de Canelones-- o, de lo contrario, todos tendremos que irnos para Rocha a utilizar las muy buenas arenas que tiene el lugar.

**SEÑOR GARGANO.-** Antes que nada, quiero saludar al señor ministro, al ingeniero agrónomo Payseé y al doctor Navarro, con quienes ya trabajamos intensamente en la Legislatura pasada en esta materia.

Nosotros introdujimos nuevamente el tema --me refiero al sector que represento en el Senado--, partiendo de una consideración que entendemos es compartida por todo el país. Estoy hablando del desarrollo de un programa de riego basado en una legislación clara y que sirva de promoción al establecimiento de nuevas pautas para el manejo de un recurso que si bien en nuestro país es muy abundante, no se utiliza para garantizar la estabilidad de la producción frente a lo errático de la naturaleza. Desde nuestro punto de vista, el tema era fundamental en la Legislatura pasada y hoy trajimos a consideración el mismo texto, para no innovar, porque pensamos que había que arrancar del punto de partida que ya había, no por compartir todo lo que se establecía allí sino, sencillamente, porque, repito, era una base a partir de la cual se podía comenzar a trabajar.

En la Legislatura pasada trabajamos con el Ministerio y con asesores para procurar que aquél elevara un proyecto de ley. En este sentido, quiero señalar --para que quede claro-- que no conseguimos que en definitiva el Poder Ejecutivo remitiera al Parlamento la propuesta. A nuestro juicio, desde el punto de vista de los contenidos se necesita de la iniciativa del Poder Ejecutivo puesto que, de lo contrario, no habría ley de riego tal como la concebimos. Esto es, con determinadas medidas de naturaleza fiscal que creemos son imprescindibles para motivar a los productores a participar activamente del desarrollo de una empresa de esta envergadura. Quiero dejar claramente establecido que hubo dificultades con

el Ministerio de Economía y Finanzas. Cuando el anteproyecto estaba ya a consideración de la Comisión, no se culminó el proceso porque esa Cartera no llegó a un acuerdo con la de Ganadería, Agricultura y Pesca acerca de los términos en que la iniciativa vendría al Parlamento.

De modo que lo que dice relación con nuestra actitud debe quedar claro que lo que queremos es que, en el plazo más breve posible, el Poder Ejecutivo pueda plantear la iniciativa al Parlamento para que, a su vez, a éste le sea posible tramitar la ley que ya ha sido estudiada, por supuesto, dedicándole el tiempo que sea necesario. No me parece que una ley de este tipo pueda ser sancionada en diez días. El señor senador Pereyra y quien habla tenemos la experiencia --al menos a nivel del Senado-- de la Legislatura pasada, pero también de la anterior, en la que --aclaro que no se trata de autoelogiarnos-- esta Comisión del Senado fue el motor que llevó adelante la sanción de la ley sobre la aftosa, el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias y la Ley Forestal. Estudiamos palmo a palmo --en un trabajo que fue muy productivo-- leyes que han sido elementales para los avances producidos en los últimos diez años en el país. Deseo, pues, que en esta Legislatura --y si es posible este año-- podamos dedicar a este proyecto de ley, por ejemplo, veinte sesiones en las que no trabajemos haciendo discursos, sino analizando, artículo por artículo, los mecanismos que tenemos que aprobar naturalmente, teniendo en cuenta los intereses que vamos a afectar.

Pensamos que tanto el proyecto de ley forestal, el referente a la lucha contra la aftosa, como el que creó el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias son muy importantes porque afectan distintos intereses, tal como lo expresaba el señor senador Virgili. Naturalmente, cuando surge un emprendimiento de este tipo, se planifican las inversiones correspondientes y se legisla teniendo en cuenta el interés general. Personalmente, estoy dispuesto a trabajar mañana mismo por lo que le solicitaría al señor ministro que la iniciativa fuera tramitada rápidamente, y así contar con bases sólidas para iniciar el trabajo de la Comisión a los efectos de que sea tratada en el Senado en esta legislatura. Asimismo, pensamos que si existe un acuerdo político entre los distintos sectores del Senado, el trámite del proyecto en la Cámara de Representantes se hará sobre la base del mismo. Me parece que ésta puede ser la primera ley de esta legislatura --y supongo que habrá otras, ya que, por lo menos hay anuncios de ello--

en lo relativo a la producción agropecuaria, que es la base del desarrollo de nuestro país. Pienso que debemos crear un marco jurídico claro para incentivar el trabajo de la gente.

**SEÑOR MINISTRO.-** Reitero que el Ministerio ve con sumo agrado que la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca del Senado nos haya invitado para analizar un tema que a nuestro juicio es muy importante para la producción nacional.

En el día de hoy conversamos con el señor ministro de Economía y Finanzas sobre un tema cuya discusión quizás había quedado algo suspendida en el período anterior. Nuestra aspiración es que en el término de noventa días este proyecto sea elevado al Poder Ejecutivo, teniendo en cuenta que se redactó en 1993 y se reformó en 1994, incluyendo modificaciones y acuerdos de los distintos productores. Pienso que debería replantearse el tema a los efectos de obtener una aceptación más amplia.

**SEÑOR STORACE.-** Quisiera expresar que consideramos a este proyecto de suma importancia porque está relacionado con el concepto de descentralización que ha sido tan caro para nuestro Partido, pues recoge las inquietudes de todo el país. Otro aspecto que debemos tener en cuenta es el relativo a la independencia del productor, quien muchas veces ha estado condicionado por un mercado caprichoso cuando, en realidad, su problema es el riego.

Creo que sobre la base de estos conceptos trabajaremos en forma expeditiva para que este proyecto sea sancionado y tengamos una ley que proteja al productor rural.

Por último, queremos agradecer la presencia del señor ministro y sus asesores, quienes tuvieron la amabilidad de asistir a esta Comisión y brindar la información solicitada.

**SEÑOR NAVARRO.-** En primer lugar, aclaro que estoy totalmente de acuerdo con las consideraciones que se han expresado y dispuesto a trabajar en este tema, que, por otra parte, siempre me ha apasionado.

Al margen de los beneficios tributarios, que omití mencionar en su oportunidad, creo que este proyecto tiene una serie de bondades, que no necesitan el impulso del Poder Ejecutivo. Si bien los beneficios tributarios son trascendentes

porque incentivan la producción y la utilización de los recursos del riego, existen otros que también son importantes para el productor. Creo que debemos analizar, por lo menos extraoficialmente, aquellos conceptos que no necesitan iniciativa del Poder Ejecutivo. Se trata de elaborar un texto para evaluar distintas ideas, al margen de los beneficios tributarios y del tipo de instrumentos que se va a utilizar.

Reiteramos que el tema del riego y del drenaje son muy importantes. En países secos, por ejemplo, los ríos juegan un papel fundamental, pero en el nuestro a veces falta agua y en otras, sobra. Debemos contar con las obras necesarias o con reservorios para poder volver a utilizar el agua. Lo más increíble de este tema es que las limitaciones de orden jurídico nos han impedido la construcción de obras que servirían para regular algunos ríos y arroyos. Por ejemplo, existen listas de espera en los ríos Olimar y Cebollatí en donde, sin embargo, en ciertos períodos del año hay enormes inundaciones. Pienso que se deben hacer obras de regulación en Tacuarembó y en los ríos anteriormente mencionados, para que los productores no lleguen a la situación límite de no contar con el recurso agua. Es absurdo que estas personas se encuentren en lista de espera hace varios años.

Con respecto a la Comisión interministerial, cabe destacar que es muy importante porque analiza un tema de legislación comparada que no sólo compete al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, sino al del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Si bien en todos los países estos temas están relacionados porque los recursos salen del Ministerio mencionado en segundo término, el tema de riego y del productor le compete directamente al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Debemos tener en cuenta que en los últimos años, tanto en nuestro país como en el resto del mundo, ha sido muy importante la presencia del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, porque actualmente no se puede crear ni siquiera una represa sin el estudio de impacto ambiental correspondiente.

Hemos visto distintas interferencias, por ejemplo en zonas de producción de Rocha, Cerro Largo y Treinta y Tres, en los humedales, con el Tratado de RAMSAR y con las reservas ecológicas donde la compatibilización de los distintos

elementos se deben aunar en una Comisión, a los efectos de asesorar al Poder Ejecutivo. Entonces, cuando el productor debe analizar un proyecto, ya lo hace desde el punto de vista ambiental, de la producción, etc.. Pensamos que debe haber una sola institución que centralice esta problemática; de lo contrario, el productor deberá acudir a distintos organismos para obtener el apoyo necesario.

**SEÑOR PAYSEE.-** En las etapas de formulación del proyecto de riego con el Banco Mundial se previó la posibilidad de hacer uso de consultores a los efectos de ayudar, tanto al Poder Ejecutivo como al Parlamento en aquellas materias que fueran muy complicadas y de difícil definición.

En consecuencia, está abierta la posibilidad por medio del proyecto PRENADER para contratación de consultores por cualquiera de los dos Poderes cuando se considere necesario. Por ejemplo, en el caso de algún tema muy puntual podría llegar a ser conveniente contar con el aporte de una persona de prestancia internacional que diera una opinión certera sobre el mismo.

**SEÑOR GARGANO.-** Quisiera plantear un tema que me preocupa y sé que también inquieta al señor ministro, porque más allá que es coyuntural, a mi juicio, es muy importante para un determinado sector de productores.

En estos días ha tomado estado público --aunque nosotros lo conocemos a través de contactos que hemos mantenido con el presidente de JUNAGRA-- el problema relacionado con la situación de los productores de cebolla dulce. Como los señores senadores saben, se trata de una experiencia que se ha desarrollado en los últimos tres años y que ahora ha tenido inconvenientes por dificultades que se generaron en la comercialización de la producción de este año, especialmente en el mercado de Estados Unidos. Debemos tener en cuenta que la producción se ha multiplicado por lo que en nuestro país existen centenares de pequeños productores que se han involucrado en esta nueva y auspiciosa experiencia. Cabe recordar que en las dos zafras anteriores se había colocado toda la producción en el mercado norteamericano, el cual no tuvo competencia hasta los meses de noviembre a marzo --período que era cubierto por la producción nacional-- donde han entrado a competir Chile, Perú y Nicaragua. Quiero destacar que desde el punto de vista de la calidad de la producción ello no

constituye un problema dado que la uruguaya es mejor, pero sí han surgido inconvenientes en la comercialización en virtud de que alguna de las compañías privadas involucradas en la gestión no realizó los controles de calidad debidos y en virtud de que existe un solo distribuidor se empaquetó para todo el mundo en forma indiscriminada y quienes están en el proyecto oficial --para decirlo de alguna manera-- que son JUNAGRA, PENTA e INIA han sufrido las consecuencias. En tal sentido, alrededor de 400 toneladas aún continúan en los containers --no recuerdo si en Nueva York o Miami-- sin ser comercializados.

A mi juicio, este tema deberá resolverse a la brevedad porque la cebolla dulce es un producto que admite un tiempo de conservación pero luego se deteriora. Asimismo, deberá solucionarse lo relacionado con el ingreso de los productores ya que toda esta situación va a traer consecuencias sobre el pago de los fletes, del packing y de aquellos gastos en que debió incurrirse. También hay que saber en qué situación quedarán los productores cuando todo esto termine y si estarán en condiciones de producir.

Por lo expuesto, me gustaría conocer la opinión del señor ministro al respecto y me permito solicitar que en la primera reunión que realice esta Comisión luego de la Semana de Turismo se cite al presidente de JUNAGRA a fin de que explique cabalmente cuál es la situación.

**SEÑOR MINISTRO.-** Naturalmente, compartimos la preocupación del señor senador desde el primer día en que asumimos el cargo.

Debo precisar que lo relativo a la comercialización de la cebolla dulce puede dividirse en dos ámbitos; por un lado, están JUNAGRA, INIA y PENTA que actuaron como equipo, tanto en la producción como en la búsqueda de mercados y, por otro, hay una parte del sector privado independiente. Además, no debemos olvidar que la comercialización final era de carácter privado, que pasa por una preselección que se hace de posibles compradores en el exterior por la comisión que funciona en PENTA, integrada por las tres partes involucradas y que, en definitiva, determinan los rumbos que habrán de tomarse.

Por otro lado, deseo recordar que cuando asumí el Ministerio ya estaba planteado el problema de la comercialización. Por tal motivo, en la primer semana de mi gestión tomé contacto con el tema y me di cuenta que, como bien

se expresó en un medio de prensa escrito, el asunto de la cebolla no era tan dulce. Incluso, a un ingeniero del Ministerio que viajaba a Canadá por otros motivos, le solicité que hiciera escala en Miami a fin de que tomara contacto con lo que comercialmente estaba sucediendo. Supimos que había una cantidad importante de contenedores en el puerto. A su vez, se sabe que el primer comprador o distribuidor que iba a tener la cebolla dulce en Estados Unidos, después de haber sido despachados desde Uruguay los contenedores, viendo la aparición de otros mercados que no estaban acostumbrados a entrar en esa fecha, aparentemente --aclaro que no estoy absolutamente seguro de esto por lo que no quiero dejar constancia de algo que jurídicamente pueda ser analizado y tenga algún error-- desistió de la compra. Entonces, los exportadores enviaron una persona a Estados Unidos a fin de ubicar un nuevo distribuidor, el que está vendiendo en forma mucho más lenta hasta el día de hoy.

Debo destacar que la preocupación del Ministerio en primer término se centró en el problema de la calidad y luego en el comercial, ya que se había hablado de algunos inconvenientes en el primero de ellos. En realidad todavía no he podido definir si esto es cierto, pero el técnico del Ministerio no vio problemas de pudrición en la mercadería que estaba en el puerto del programa de PENTA, INIA y JUNAGRA. Lo que sí debemos destacar es que se vendieron dos tipos de tamaño de cebolla, no habiendo conseguido un buen mercado por lo que hubo una baja muy importante en su precio. Sin embargo, el tamaño grande tuvo muy buena aceptación con lo que, incluso, duplica su valor con respecto a las otras mercaderías en algunos supermercados. Vale decir, entonces, que el aspecto comercial tiene un quiebre importante y, fundamentalmente, lo que le preocupa al Ministerio es que todo este problema de la cebolla dulce no sólo signifique un perjuicio en lo económico sino también en lo que tiene que ver con la credibilidad de nuestros productos.

Los otros días fui invitado a Young y acepté una reunión con los productores de cebolla dulce de Salto, Tacuarembó, Dolores y la zona de Young. Les expliqué sobre el seguimiento que se le ha hecho al tema. No nos podemos involucrar en el aspecto comercial y ahora estamos analizando el final de este problema, a los efectos de que luego el Ministerio pueda tomar medidas. No nos sentimos responsables jurídicos, pero en lo personal no puedo dejar que ningún productor baje los brazos, porque la producción sirvió, así como la calidad del programa.

Este es un tema comercial, como tantos otros, que puede crear un desbarajuste en una nueva orientación. En estos momentos, no puedo tomar otra medida que proseguir con este análisis durante quince días más, momento en que se estima estaría cerrada toda la operación. Asimismo debo informar que hay sectores --se trata de gente del norte-- que estaban fuera del programa y que ya vendieron su mercadería, pero aún no la han cobrado. Por otra parte, existen otros sectores de la zona norte y sur que exportaron, que ingresaron a Estados Unidos por el mismo distribuidor y que ahora se encuentran con este problema. Además, está el programa con problemas en la venta y en el cobro. De todas formas el Gobierno ya ha hecho su solicitud a nivel oficial.

Como los señores senadores sabrán, en los Estados Unidos existe un "libro rojo" donde se encuentran las empresas operativas, confiables, de buen nivel o buena presencia en el mercado y el importador se encontraba en ese libro. Ahora, en el último informe que se me ha brindado se expresa que han sacado al importador de esa categoría, aunque eso no es un consuelo, pues queremos encontrar una solución para nuestros productores. Dentro de unos quince días trataré de realizar una reunión con los exportadores para ver cómo concluimos con el problema de la cebolla dulce. Luego tomaremos las medidas necesarias, aunque no sé si serán jurídicas o de apoyo a los exportadores, porque el Ministerio no va a dejar el tema por el camino.

Por otra parte, estamos tratando de conectarnos con JUNAGRA --lamentablemente no estuve en el país y recién regresé hoy-- para reorganizar las áreas y los volúmenes de plantación. No se trata de un elemento dirigista, sino de una orientación hacia el mercado, para ver qué ha pasado. Como bien dijo el señor senador el hecho apareció en Nicaragua y en Chile. Tengo un análisis del mercado de los dos últimos años --lo pedí para ver si andábamos en el camino correcto-- y queda muy claro que la cebolla dulce que entró desde diciembre hasta fines de enero, ha tenido un muy buen resultado económico, aunque no sucedió lo mismo con el período mediados de febrero a marzo. En ese momento, aparecen Nicaragua, Chile y otros países que tiraron abajo el precio en el mercado.

Los otros días les expresé, como un comentario personal, a los productores del norte y del sur que estuvieron reunidos en Young que estaba claro que las cebollas del norte podían

tener un mercado más asegurado que las del sur, porque en las últimas influye la fecha en que llegan al mercado. Pienso que habría que orientar o trasmitirle al productor cuál puede ser su éxito en un futuro. Repito que hay un tema netamente comercial que está dañando una imagen que trataremos de mantener muy alta.

**SEÑOR VIRGILI.-** Simplemente quería corroborar la fecha para una nueva reunión de la Comisión. Pienso que debería ser luego de turismo, pues de esa forma tendríamos tiempo suficiente para realizar un análisis del tema.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** La Mesa, interpretando el sentir de la Comisión agradece la presencia del señor ministro y de sus colaboradores, así como la valiosa información aportada. Asimismo, quedamos a la espera del proyecto que ha anunciado el señor ministro, para completar el material que nos permitirá culminar el estudio y aprobación de un proyecto cuya importancia ha sido destacada por todos en esta sesión.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 16 y 30 minutos)